

Sentencia T-151/21

(...) la Alcaldía accionada sí desconoció el principio de confianza legítima y vulneró los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de la accionante, en tanto no le ofreció alternativas económicas para menguar los efectos nocivos de la ejecución de la medida de protección ejecutada por la Policía.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR DAÑO CONSUMADO-Medidas sanitarias de aislamiento preventivo perdieron vigencia

(...) la Plaza de la Trinidad estuvo cerrada desde el 9 de febrero de 2020 hasta el 8 de marzo siguiente, sin que durante ese lapso la Alcaldía de Cartagena le hubiese ofrecido alternativas de reubicación a la accionante. No obstante, también se constató que la demandante actualmente trabaja con su venta ambulante de comidas rápidas en dicha locación, luego de la apertura gradual de la economía derivada de la pandemia por coronavirus.

ACCION DE TUTELA PARA PROTEGER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE VENDEDORES INFORMALES-Procedencia excepcional

POLITICAS PUBLICAS DE RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO-Deben respetar derecho al trabajo, confianza legítima y mínimo vital de vendedores informales

(...) las autoridades tienen la potestad constitucional de adelantar medidas orientadas a recuperar el espacio público con miras a proteger el orden público y la seguridad, pero tales medidas deben (i) respetar la confianza legítima de los afectados y, en consecuencia, (ii) estar seguidas de acciones encaminadas a garantizar el derecho al trabajo y al mínimo vital de los vendedores informales que van a ser desalojados del sector, de modo tal que puedan contar con otra alternativa económica, laboral o de reubicación.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE CARACTER POLICIVO DIRIGIDAS A LA RECUPERACION DEL ESPACIO PUBLICO-Vulneración

(...), las medidas para preservar el orden público y la convivencia, que son propias de la actividad de policía, deben desarrollarse bajo la observancia estricta del principio de legalidad y el criterio de proporcionalidad, con miras a evitar la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la dignidad humana de las personas afectadas con la

medida.

POLICIA-Alcance y límites de su poder coercitivo

(...), cuandoquiera que un agente de Policía hace uso indebido de la coerción estatal que le ha sido confiada respecto de un ciudadano, éste tiene la oportunidad de acudir a las autoridades judiciales y de control para efectos de obtener la protección de sus derechos y el resarcimiento del daño que se haya causado. Así, los funcionarios o agentes de la policía que incurran en ilegalidades o arbitrariedades estarán sujetos a distintos tipos de responsabilidad –civil, penal y disciplinaria-, que pueden confluir frente a una misma actuación irregular.

Referencia: Expediente T-7.993.457.

Acción de tutela presentada por Yine Tordecilla Torreglosa contra la Alcaldía Distrital de Cartagena y el Comandante de la Policía Metropolitana de la misma ciudad.

Procedencia: Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Cartagena.

Asunto: (i) Protección de la confianza legítima de los comerciantes informales, y (ii) estándar probatorio para evaluar acusaciones de agresión formuladas por los particulares.

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas y por las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia dictado el 27 de marzo de 2020 por el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Control de Garantías de

Cartagena, que confirmó la sentencia de primera instancia que profirió el Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Cartagena el 2 de marzo de 2020, mediante la cual declaró improcedente el amparo; dentro de la acción de tutela promovida por Yine Tordecilla Torreglosa contra la Alcaldía Distrital de Cartagena y el Comandante de la Policía Metropolitana de la misma ciudad.

El asunto llegó a esta Corporación por remisión que hizo el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Cartagena, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. El 15 de diciembre de 2020, la Sala Séptima de Selección de Tutelas de la Corte Constitucional escogió el caso para su revisión.

I. ANTECEDENTES

El 17 de febrero de 2020, la señora Yine Tordecilla Torreglosa, en nombre propio, interpuso acción de tutela contra la Alcaldía Distrital de Cartagena y el Comandante de la Policía Metropolitana de la misma ciudad, por considerar que vulneraron sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al mínimo vital y, a su vez, desconocieron el principio de confianza legítima. Lo anterior, en razón a que, presuntamente, la actora fue agredida durante un operativo de protección del espacio público y no se le permitió ejercer su actividad de vendedora ambulante.

A. Hechos y pretensiones

1. La accionante señaló que el 9 de febrero de 2020, durante un operativo realizado en la Plaza de la Trinidad del barrio Getsemaní de Cartagena, fue agredida física y verbalmente por el Grupo de Operaciones Especiales (GOES) de la Policía Metropolitana. Afirmó que esa institución le impidió continuar con su negocio de venta ambulante de comidas rápidas, a pesar de contar con el permiso de la Alcaldía Distrital para desarrollar dicha actividad¹.

1. En particular, relató que los vendedores informales que laboraban ese día en la Plaza de la Trinidad fueron desalojados “en forma exabrupta (sic), golpeados, humillados y sometidos mediante armas químicas o gases tóxicos empleados por el escuadrón GOES”². A su vez,

indicó que luego de los excesos de la Fuerza Pública³, se dispuso el cierre total de dicho lugar con vallas⁴.

B. Actuación procesal

Mediante auto de 17 de febrero de 2020, el Juez Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Funciones de Control de Garantías de Cartagena, admitió la acción de tutela, corrió traslado a las partes y vinculó a la Junta de Acción Comunal del barrio Getsemaní. Asimismo, negó la medida cautelar dado que no evidenció elementos de juicio suficientes que permitieran colegir su necesidad y urgencia, de conformidad con el artículo 7° del Decreto 2591 de 1995.

Respuesta de la Alcaldía Distrital de Cartagena⁶

El Secretario del Interior y Convivencia Ciudadana precisó que el operativo realizado el 9 de febrero de 2020 fue llevado a cabo por la Policía Metropolitana sin violencia y de conformidad con su deber legal de preservar la tranquilidad y la seguridad pública. A su vez, sostuvo que en dicha diligencia no participó el Grupo de Operaciones Especiales (GOES)⁷.

De otra parte, informó que el operativo fue desarrollado como respuesta al clamor que los mismos habitantes del barrio Getsemaní y las autoridades distritales le hicieron a la Policía, con el propósito de que actuara para erradicar los problemas de “inseguridad, prostitución, hurto y venta de sustancias psicoactivas”⁸ que se presentaban en la Plaza de la Trinidad.

Destacó que el 12 de febrero de 2020, luego del cerramiento de la Plaza, se llevó a cabo un Consejo Comunitario de Seguridad, en el que se analizó la posibilidad de expedir un decreto distrital que prohibiera el consumo de bebidas embriagantes y sustancias psicoactivas en dicho lugar⁹.

En consecuencia, pidió que se declarara la improcedencia de la acción de tutela, debido a que la medida temporal de cierre de la Plaza la Trinidad fue necesaria para garantizar la seguridad y la convivencia pacífica del sector de Getsemaní.

Respuesta del Presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio Getsemaní¹⁰

El Presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio Getsemaní advirtió que no le constan

los hechos de violencia policial narrados por la accionante. Asimismo, informó que, en diversas ocasiones, la comunidad de Getsemaní ha solicitado a las autoridades distritales que tomen medidas para restaurar el orden y la seguridad del sector¹¹, razón por la que la Policía Metropolitana de Cartagena llevó a cabo el cerramiento temporal de la Plaza de la Trinidad. Al respecto, destacó que la implementación de tal medida contribuyó al mejoramiento de la seguridad en el barrio.

Respuesta de la Policía Metropolitana de Cartagena¹²

La Policía Metropolitana de Cartagena sostuvo que no agredió a la accionante en el operativo realizado el 9 de febrero de 2021. A partir de ello, manifestó que la intervención que se realizó ese día en la Plaza de la Trinidad, en cumplimiento de las competencias establecidas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-, obedeció a las quejas constantes presentadas por los habitantes del barrio Getsemaní, relacionadas con el “consumo de bebidas alcohólicas, sustancias estupefacientes y ocupación indebida del espacio público”¹³.

Adicionalmente, informó que durante una mesa de trabajo llevada a cabo el 19 de febrero de 2021 con la comunidad de Getsemaní y las autoridades distritales, se concluyó la necesidad de expedir un decreto que prohibiera la venta de bebidas alcohólicas y de estupefacientes en la Plaza de la Trinidad. Asimismo, se concertó que, hasta que la administración municipal no promulgara dicha normativa, la Plaza continuaría cerrada y, mientras tanto, la Gerencia de Espacio Público revisaría “los permisos otorgados a los vendedores ambulantes que gozan de la presunción de la confianza legítima”¹⁴.

Sentencia de primera instancia¹⁵

En providencia del 2 de marzo de 2020, el Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Cartagena declaró improcedente el amparo, al estimar que el interés general de preservar el espacio público debe primar sobre el interés particular de los vendedores informales que lo ocupan para trabajar. A su vez, indicó que la accionante no cumplía con los requisitos jurisprudenciales para ser considerada vendedora ambulante protegida por el principio de confianza legítima, pues no aportó ninguna prueba tendiente a demostrar la permanencia, antigüedad y continuidad de la ocupación del espacio público.

Sentencia de segunda instancia¹⁶

Impugnada, sin sustentación, esa decisión, el asunto correspondió al Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Cartagena. Esa autoridad, mediante sentencia de 27 de marzo de 2020, confirmó el fallo de primera instancia por las mismas razones. Para tal efecto, consideró que la accionante no probó encontrarse amparada por el principio de confianza legítima y, en consecuencia, no resultaba procedente brindarle especial protección constitucional.

C. Actuaciones llevadas a cabo por la Corte Constitucional en sede de revisión

Mediante Auto notificado el 21 de enero de 2021, la Sala Séptima de Selección de la Corte Constitucional escogió el presente caso para su revisión, y lo asignó a la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

A través de Auto del 8 de febrero de 2021, la Magistrada sustanciadora ordenó al Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Cartagena que remitiera a la Corte Constitucional la totalidad de los documentos que componen el proceso de tutela de la referencia, debido a que constató que el expediente se encontraba incompleto¹⁷.

En respuesta al requerimiento, a través de correo electrónico del 16 de febrero de 2021, el Juzgado mencionado remitió al Despacho todas las piezas procesales que conforman el expediente digital en formato PDF. No obstante, advirtió que el “cd con video de los actos violatorios incurridos en la plaza de la trinidad”, identificado por la accionante como anexo de la acción de tutela, nunca fue recibido en esa dependencia judicial.

Posteriormente, mediante Auto del 25 de febrero de 2021, la Magistrada sustanciadora decretó pruebas con el fin de contar con mayores elementos de juicio para definir diferentes aspectos del caso bajo examen, en particular las circunstancias fácticas relacionadas con la vulneración de los derechos fundamentales denunciada. En efecto, en esa providencia se ofició a la señora Yine Tordecilla Torreglosa, al Presidente de la Junta de Acción Comunal del Barrio Getsemaní, a la Alcaldía Distrital de Cartagena y su Gerencia de Espacio Público y Movilidad, a la Policía Metropolitana de Cartagena, a la Personería Distrital de Cartagena y a la Defensoría del Pueblo –Regional Bolívar–, para que aclararan los hechos objeto de la acción

de tutela, entre otros aspectos relevantes.

A su vez, mediante Auto del 5 de marzo de 2021, la Sala Sexta de Revisión suspendió los términos para fallar en el trámite de revisión por quince (15) días hábiles, con base en lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento Interno de esta Corporación –Acuerdo 02 de 2015–. Dicha decisión se fundamentó en que hubo demoras en el acceso al expediente digital completo y en la necesidad de recibir y analizar la totalidad de las pruebas adicionales solicitadas, que eran fundamentales para poder adoptar una decisión respecto al caso.

A continuación, se expondrán las contestaciones recibidas en el trámite de revisión.

Respuesta de la Defensoría del Pueblo –Regional Bolívar-18

Mediante escrito recibido el 5 de marzo de 2021, el Defensor del Pueblo de la Regional Bolívar indicó que el operativo llevado a cabo el 9 de febrero de 2020 en la Plaza de la Trinidad, consistió en una intervención realizada por la Policía Metropolitana de Cartagena, ante las solicitudes realizadas por la comunidad del barrio Getsemaní, debido a la problemática de consumo de bebidas embriagantes y sustancias alucinógenas en dicho lugar. A su vez, precisó que dicha entidad no participó en el operativo.

A través de escrito recibido vía correo electrónico el 7 de marzo de 2021, el Gerente de Espacio Público y Movilidad manifestó que el operativo realizado en la Plaza de la Trinidad fue llevado a cabo de manera autónoma y sin violencia por parte de la Policía Metropolitana.

A su vez, reiteró que fue desarrollado como respuesta al llamado que los mismos habitantes y ciudadanos del barrio Getsemaní le hicieron a la Policía, con el propósito de que actuara para “erradicar los problemas de inseguridad, venta de estupefacientes y desorden desmedido que se presentaba en la Plaza de la Trinidad. Medidas que fueron necesarias para garantizar la seguridad y la convivencia pacífica del sector del Getsemaní”²⁰.

Asimismo, informó que la señora Yine Tordecilla Torreglosa se encuentra inscrita en el Registro Único de Vendedores (RUV), como vendedora de comidas rápidas en la Plaza de la Trinidad²¹. No obstante, mencionó que la accionante no fue reubicada durante el cierre temporal de la Plaza de la Trinidad. A su vez, explicó que el Registro Único de Vendedores

Informales:

“constituye la base de datos oficial de los vendedores informales donde solo se encuentran aquellos vendedores que están cobijados con el principio de confianza legítima, y que demuestran que han cumplido simultáneamente los requisitos de i) antigüedad, ii) permanencia y iii) continuidad para el reconocimiento de este amparo”²².

De otra parte, remitió copia del Decreto 0433 de 2 de marzo de 2020, por medio del cual el Alcalde de Cartagena adoptó medidas para restablecer y conservar el orden público en el barrio Getsemaní, en tanto el expendio y consumo de bebidas alcohólicas y estupefacientes en la Plaza de la Trinidad afectaba la tranquilidad del sector. Entre las disposiciones, se observan las siguientes: (i) prohibir por 90 días calendario el expendio, porte y consumo de bebidas embriagantes en la Plaza La Trinidad, vías y espacios públicos del barrio Getsemaní, (ii) prohibir el consumo, porte, distribución de estupefacientes y/o sustancias psicoactivas, incluso la dosis personal en la Plaza de la Trinidad, vías y espacios públicos del barrio Getsemaní y, (iii) restringir hasta las 12:00 A.M. el horario de funcionamiento de las ventas estacionarias, que se ubican en la Plaza la Trinidad, vías y espacios públicos del barrio Getsemaní²³.

Respuesta de la Policía Metropolitana de Cartagena²⁴

Mediante escrito recibido vía correo electrónico el 8 de marzo de 2021, el Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena aclaró que:

“el procedimiento realizado el día 09 de febrero de 2020 no fue un operativo de recuperación del espacio público o desalojo de vendedores ambulantes mediante el uso de la fuerza, sino un procedimiento rutinario de protección del espacio público, dadas las diferentes denuncias y quejas de la comunidad y requerimientos de las autoridades distritales”²⁵.

En particular, destacó que las quejas presentadas por la comunidad del barrio Getsemaní en relación con la Plaza de la Trinidad consistían en: (i) falta de espacio para el libre esparcimiento y recreación de los menores de edad; (ii) expendio y consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas a cualquier hora del día; (iii) relaciones sexuales en la vía pública; (iv) invasión indebida del espacio público; y, (iv) uso de los alrededores de la iglesia para realizar necesidades fisiológicas.

Adicionalmente, expuso que, con anterioridad al operativo realizado el 9 de febrero de 2020, el Concejo Distrital de Cartagena mediante proposición N° 031 del 3 de febrero de 2020, citó al Secretario del Interior y Convivencia Ciudadana, al Gerente de Espacio Público, a los Directores de Distriseguridad y del Departamento Administrativo Distrital de Salud, al Alcalde Menor de la Localidad N° 1, al Director de Migración Colombia y al Comandante de la Policía Metropolitana de Cartagena, con el fin de que implementaran urgentes estrategias de seguridad para dar solución a la problemática social que se presentaba en el sector de Getsemaní.

Explicó que, a partir del clamor de la ciudadanía y de las peticiones de las autoridades distritales, la Policía Metropolitana llevó a cabo el procedimiento de protección del espacio público, que consistió en ubicar 30 vallas alrededor de la Plaza de la Trinidad. En particular, relató:

“el procedimiento consistió en una medida de protección del espacio público ubicando aproximadamente 30 vallas alrededor de la Plazoleta que se encuentra frente a la Iglesia de la Santísima Trinidad, no se realizó desalojo alguno, uso de la fuerza ni incautaciones de elementos o mercancías, la plazoleta no fue cerrada completamente, se dejaron entradas en los costados que permitieran el ingreso de los transeúntes, deportistas, niños, niñas, adolescentes, ancianos, turistas nacionales e internacionales, artistas, entre otros, para que realizaran diferentes tipos de actividades de sano y libre esparcimiento o que estuviesen autorizadas por la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias o la Secretaría del Interior, todo enmarcado dentro de las competencias atribuidas a la Policía Nacional en la Ley 1801 de 2016”²⁶.

Además, sostuvo que el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) y el Grupo de Operaciones Especiales (GOES) de la Policía Metropolitana de Cartagena no participaron en el operativo, así como tampoco se utilizaron gases lacrimógenos contra la población²⁷. De otra parte, precisó que no se levantaron actas de compromiso “de cuidado e integridad del espacio público” con los vendedores ambulantes, dado que no se trataba de un operativo de desalojo masivo por invasión del espacio público, sino de una medida de protección para garantizar la seguridad y el orden público en el sector de Getsemaní.

Por otro lado, informó que, con posterioridad a la intervención policial (esto es, el 12 de

febrero de 2020), se realizó un Consejo de Seguridad en el barrio Getsemaní, convocado por el Secretario del Interior de la Alcaldía de Cartagena para tratar la problemática del sector. En ese espacio, la comunidad reconoció que era necesario el sellamiento de la Plaza de la Trinidad y aplaudió la intervención de la Policía²⁸.

A su turno, sostuvo que el 19 de febrero siguiente se realizó una mesa de trabajo con las autoridades distritales y con la comunidad, en la que se decidió mantener el vallado de la Plaza de la Trinidad, mientras la Gerencia de Espacio Público se comprometió a “la revisión de los permisos otorgados a los vendedores ambulantes que gozan de la presunción de la confianza legítima”²⁹. Al respecto, el Secretario del Interior de la Alcaldía de Cartagena expresó en dicha reunión:

“este no es un gobierno que esté interesado en restringir a los vendedores que tienen su confianza legítima, en eso nosotros somos respetuosos acatando las diferentes sentencias que la Corte ha emitido al respecto y que este gobierno va a garantizar que el cierre de la plaza no puede ser una política permanente ni de largo plazo porque sabemos que se pueden estar vulnerando derechos constitucionales y legales de las personas que tienen el derecho legítimo”³⁰.

Por último, mencionó que la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, expidió el Decreto 0433 del 2 de marzo de 2020, mediante el cual prohibió, por el término de 90 días, el expendio, porte y consumo de bebidas embriagantes y de estupefacientes en la Plaza de la Trinidad y restringió hasta la medianoche el funcionamiento de las ventas estacionarias que se ubican en dicho lugar.

Respuesta de la accionante³¹

A través de escrito recibido vía correo electrónico el 15 de marzo de 2021, la señora Yine Tordecilla Torreglosa manifestó que su grupo familiar está compuesto por su compañero permanente, sus dos hijos menores de edad y sus suegros que pertenecen a la tercera edad. Además, añadió que el negocio de venta ambulante de comidas rápidas que tiene desde hace 21 años en la Plaza de la Trinidad es el único medio de subsistencia de ella y su familia.

Asimismo, manifestó que al momento del operativo realizado por la Policía contaba con el

permiso expedido por la Gerencia de Espacio Público para ejercer la venta informal de comidas en la Plaza de la Trinidad. Según su relato:

“El 9 de febrero del año 2020, se disfrutaba de un día normal en la plaza de la trinidad, cuando de repente la tranquilidad que había en lugar fue irrumpida por la llegada de los oficiales policiales catalogados como el GOES (Cascos negros) que de inmediato y sin mediar palabras comenzaron a tirar gases lacrimógenos. Los comensales, vendedores, niños y visitantes de la plaza corrían de un lugar a otro buscando refugio por el ataque inminente de la policía nacional, la suscrita recibió e inhaló las sustancias proveídas por el GOES, lo que se conoce como gas pimienta, cual me causó en su momento serie de dificultades de cuadro respiratorio e inflamaciones en los ojos. (...) Mi compañero permanente YILMER CASTILLO BANDERA fue impactado violentamente en la pierna derecha con la capsula manejada por el grupo policiaco, entre otras personas tanto comerciantes como visitantes que se vieron afectados por los ataques realizados. En medio del caos, como no iba a ser la excepción, repartieron a los asistentes golpes, conocido lo anterior coloquialmente como ‘paloterapia’”³².

Adujo que debido a los hechos ocurridos, “con fecha 14 de febrero del 2020, elevé un derecho de petición a la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO para que de manera inmediata, abriera proceso de investigación contra los oficiales que intervinieron durante el operativo”³³.

A su vez, destacó que la Plaza de la Trinidad estuvo cerrada desde el 9 de febrero de 2020 hasta el 8 de marzo siguiente, sin que durante ese lapso la Alcaldía de Cartagena le hubiese ofrecido alternativas de reubicación. Por último, aclaró que actualmente labora con su venta ambulante de comidas rápidas en la Plaza de la Trinidad, luego de la apertura gradual de la economía derivada de la pandemia por COVID-19.

De otra parte, la accionante aportó un video con un reportaje de “Noticias 6: 25 Somos Cartagena”, con una duración de 2 minutos 26 segundos, en el que se narra lo ocurrido en la Plaza de la Trinidad el 9 de febrero de 2020, pero no se mencionan los hechos violentos que, supuestamente, fueron perpetrados por la Fuerza Pública³⁴.

Respuesta de la Junta de Acción Comunal del barrio Getsemaní³⁵

Mediante escrito recibido en el despacho vía correo electrónico el 16 de marzo de 2021, el Presidente de la Junta de Acción Comunal únicamente intervino para señalar que no tiene conocimiento de los hechos narrados por la accionante, en tanto no recibió ninguna queja o denuncia sobre los mismos y tampoco se encontraba en el lugar de los hechos.

Traslado efectuado por la Corte Constitucional³⁶

Por medio de oficio recibido en el despacho vía correo electrónico el 24 de marzo de 2021, la Alcaldía Distrital de Cartagena remitió nuevamente el escrito de contestación que presentó el 7 de marzo de 2021.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Planteamiento de los problemas jurídicos constitucionales y metodología de la decisión

2. En caso de ser procedente la acción de tutela de la referencia, será preciso analizar el fondo del asunto, el cual plantea los siguientes interrogantes:

2.1. ¿La Policía Metropolitana de Cartagena vulneró el derecho fundamental a la dignidad humana de la accionante, al proceder con la ejecución de la diligencia de protección del espacio público, en virtud de la cual fue agredida verbal y físicamente, según su relato?

2.2. ¿La Alcaldía Distrital de Cartagena vulneró los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y desconoció la garantía del principio de confianza legítima de la accionante, al no ofrecerle alternativas de reubicación durante el cierre temporal de la Plaza de la Trinidad, aun cuando contaba con permiso de la administración distrital para ejercer la venta informal en dicho lugar?

3. Para resolver estos interrogantes, la Corte abordará, como cuestión preliminar, la

ocurrencia de un daño consumado en el presente asunto, respecto de la posible vulneración de los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital por parte de la Alcaldía Distrital de Cartagena. Enseguida, se pronunciará sobre la procedencia de la acción de tutela. En caso de superar dicho análisis, la Sala abordará los siguientes asuntos: (i) las medidas de protección del espacio público, que deben respetar la confianza legítima y los derechos al trabajo y al mínimo vital de los comerciantes informales y, (ii) el deber de respeto por la dignidad humana y el debido proceso en las actuaciones policivas de protección del espacio público. En este acápite, la Sala se referirá al estándar probatorio necesario para evaluar las acusaciones de agresión formuladas por los particulares en contra de los miembros de la Fuerza Pública. Posteriormente, con base en dichos presupuestos, se resolverá el caso concreto.

Cuestión preliminar. Análisis de la carencia actual de objeto por daño consumado

4. Este Tribunal, en reiterados pronunciamientos, ha sostenido que el objeto de la acción de tutela es la garantía de los derechos fundamentales. Sin embargo, durante el proceso de amparo pueden acreditarse o presentarse circunstancias que permitan inferir que las vulneraciones o amenazas invocadas cesaron porque: (i) se materializó el daño alegado; o (ii) se satisfizo el derecho fundamental afectado. Estas situaciones generan la extinción del objeto jurídico del amparo, por lo que cualquier orden de protección proferida por el juez caería en el vacío³⁷. Este fenómeno ha sido denominado “carencia actual de objeto”, y se puede configurar en tres hipótesis: (i) hecho superado, (ii) daño consumado³⁸, y (iii) el acaecimiento de una situación sobreviniente³⁹.

Existe un hecho superado cuando, durante el trámite de amparo, las acciones u omisiones que amenazan al derecho fundamental desaparecen por la satisfacción de la pretensión que sustenta la acción de tutela, por lo que la orden a impartir por parte del juez constitucional pierde su razón de ser, pues el derecho ya no se encuentra en riesgo⁴⁰. No obstante, esta Corporación ha señalado que puede adelantar el estudio del asunto sometido a su conocimiento, en tanto le corresponde en sede de revisión, determinar el alcance de los derechos fundamentales cuya protección se solicita⁴¹, y establecer si, en atención de las particularidades del caso, procede el amparo de la dimensión objetiva de los derechos vulnerados⁴².

De otra parte, el daño consumado surge cuando se ocasionó el perjuicio que se pretendía evitar con la orden de protección del juez de tutela, debido a que no se reparó oportunamente la vulneración del derecho⁴³.

En la Sentencia SU-540 de 2007⁴⁴, la Corte estableció que el daño consumado ha sido entendido como una circunstancia que afecta de manera definitiva los derechos de las personas antes de que el juez de tutela logre pronunciarse sobre la petición de amparo. A diferencia del hecho superado, la Corte reconoció que, en estos casos, se impone la necesidad de pronunciarse de fondo, dada la posibilidad de establecer correctivos y prevenir futuras violaciones a los derechos fundamentales de las personas.

De esta manera, si se configura un daño consumado, el juez constitucional no sólo tiene la facultad sino el deber de pronunciarse de fondo, y exponer las razones por las cuales se produjo un perjuicio al accionante, además de realizar las advertencias respectivas, para mostrar la inconveniencia de su repetición⁴⁵.

Por su parte, la carencia de objeto por el acaecimiento de un hecho sobreviniente tiene lugar cuando la situación que generó la amenaza o vulneración del derecho fundamental cesó bien, “porque el actor mismo asumió la carga que no le correspondía, o porque a raíz de dicha situación, perdió interés en el resultado de la litis”⁴⁶. En esa medida, el hecho sobreviniente, a diferencia del hecho superado, no tiene origen en una actuación de la parte accionada dentro del trámite de tutela.

1. En el presente caso, a partir de las pruebas decretadas por la Magistrada sustanciadora, se logró evidenciar que la Plaza de la Trinidad estuvo cerrada desde el 9 de febrero de 2020 hasta el 8 de marzo siguiente, sin que durante ese lapso la Alcaldía de Cartagena le hubiese ofrecido alternativas de reubicación a la accionante. No obstante, también se constató que la demandante actualmente trabaja con su venta ambulante de comidas rápidas en dicha locación, luego de la apertura gradual de la economía derivada de la pandemia por coronavirus.

En estos términos, la Sala considera que en el presente asunto se configura el fenómeno de la carencia actual de objeto bajo la forma de un daño consumado, debido a que la razón por

la cual se presentó la acción de tutela (cerramiento de la Plaza de la Trinidad) desapareció y no se detectan requerimientos que justifiquen proferir órdenes para garantizar los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de la accionante (como, por ejemplo, la necesidad de adoptar una medida de reubicación).

Ahora bien, la carencia actual de objeto por daño consumado en este caso no impide que, tras la verificación de la procedencia de la acción de tutela, esta Sala se pronuncie sobre la vulneración de los derechos fundamentales de la actora para asegurar la garantía de no repetición de la omisión en que, al parecer, incurrió la Alcaldía Distrital de Cartagena.

6. De conformidad con lo anterior, la Corte encuentra necesario continuar con el análisis de la procedencia de esta acción de tutela y, eventualmente, realizar el estudio de fondo en el presente asunto, con la finalidad de establecer el alcance del presunto desconocimiento de los derechos fundamentales manifestado por la peticionaria y determinar los posibles remedios constitucionales a que haya lugar, así como aquellos de carácter preventivo, que hagan efectiva la garantía de no repetición.

Procedencia de la acción de tutela

Legitimación en la causa por activa y por pasiva

7. El artículo 86 de la Constitución establece que cualquier persona podrá presentar acción de tutela ante los jueces para procurar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular.

El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 regula la legitimación para el ejercicio de la acción de tutela, de manera que puede ser presentada: (i) a nombre propio; (ii) a través de representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial; (iv) mediante agente oficioso cuando el interesado esté imposibilitado para promover su defensa; o (v) por el Defensor del Pueblo o los personeros municipales.

8. En el presente asunto la accionante acredita la legitimación en la causa por activa pues fue la persona a la que la Alcaldía de Cartagena y la Policía Metropolitana le impidieron ejercer su actividad como vendedora ambulante en la Plaza de la Trinidad, circunstancias que

originan la afectación de los derechos fundamentales que se pretenden proteger. Por otra parte, fue a quien presuntamente se le vulneró su derecho fundamental a la dignidad humana, dadas las aparentes agresiones que recibió por parte de la Fuerza Pública.

9. Por su parte, la legitimación por pasiva dentro del trámite de amparo hace referencia a la capacidad legal del destinatario de la acción de tutela para ser demandado, pues está llamado a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental en el evento en que se acredite la misma en el proceso.

10. En este caso la acción de tutela es procedente en contra de la Policía Metropolitana de Cartagena, en tanto llevó a cabo el operativo de protección del espacio público, que habría desconocido las garantías fundamentales de la accionante. También se acredita el requisito de legitimación en la causa por pasiva respecto de la Alcaldía Distrital de Cartagena, en tanto habría sido la autoridad que, al parecer, omitió ofrecer políticas de reubicación a la accionante.

Inmediatez

11. Esta Corporación ha resaltado que, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela no tiene término de caducidad. Sin embargo, la solicitud de amparo debe formularse en un término razonable desde el momento en el que se produjo el hecho vulnerador.

12. En el presente asunto, esta exigencia se acredita dado que, entre el día en que se llevó a cabo el operativo de recuperación del espacio público -9 de febrero de 2020- y el momento en el que se presentó la acción de amparo -17 de febrero siguiente-, transcurrieron 8 días. Se trata de un lapso razonable y próximo a la ocurrencia de la presunta vulneración de los derechos fundamentales.

Subsidiariedad

13. El principio de subsidiariedad, conforme al artículo 86 de la Constitución, implica que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En otras palabras, las personas deben hacer uso de todos los recursos

ordinarios y extraordinarios que el sistema judicial ha dispuesto para conjurar la situación que amenaza o lesiona sus derechos, de tal manera que se impida el uso indebido de la acción de tutela como vía preferente o instancia judicial adicional de protección.

15. En el marco de la procedencia de la acción de tutela contra actuaciones administrativas, se debe tener en cuenta que el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo prevé, en su artículo 140, el medio de control de reparación directa como mecanismo judicial ordinario para solicitar la reparación del daño antijurídico (la cual no solo incluye la indemnización por los perjuicios causados, sino también las medidas de restitución, no repetición, satisfacción y otras pertinentes para lograr la reparación integral del daño) producido por la acción u omisión de los agentes del Estado. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha admitido que este no se erige como un medio eficaz o idóneo para garantizar el goce del derecho fundamental invocado, cuando existe evidencia de un perjuicio irremediable⁴⁸.

16. Cuando se reclama la protección de los derechos al trabajo y al mínimo vital contra actuaciones relacionadas con la protección del espacio público, la Corte ha sostenido, por lo general, que la tutela es el medio de defensa judicial por excelencia para el trámite de las pretensiones, pues los mecanismos judiciales existentes para controlar las actuaciones de la administración se consideran ineficaces o no impiden la ocurrencia de un perjuicio irremediable. En la mayoría de estos casos, las personas reclamantes se encuentran en circunstancias apremiantes que justifican la intervención del juez constitucional, pues no solo enfrentan un contexto socio-económico adverso, sino que también recurren a la venta informal de productos en el espacio público porque no pueden acceder en condiciones de igualdad al mercado laboral, ya sea por alguna pérdida de aptitudes laborales o por los niveles de desempleo existentes⁴⁹.

17. En el caso objeto de análisis, las circunstancias fácticas permiten establecer que el proceso contencioso administrativo con el que cuenta la accionante para obtener la protección de sus derechos fundamentales no resulta idóneo ni eficaz. Esto, debido a que la peticionaria: (i) es una persona que deriva su único sustento de la labor que ejerce, hace más de 21 años, como comerciante informal, (ii) se encuentra en situación de vulnerabilidad, debido a su actividad en la economía informal y a la precariedad de las condiciones laborales⁵⁰, (iii) tiene a cargo cinco personas de las cuales dos son menores de edad, (iv) la

responsabilidad que implica sostener a su núcleo familiar es de carácter permanente, en la medida en que estos conviven bajo su protección y, asimismo, se benefician de la actividad informal de venta de comidas rápidas en la Plaza de la Trinidad.

18. En relación con los ítems (iii) y (iv) anteriores, la Sala debe precisar que, esta Corporación ha reconocido que el Estado colombiano está en la obligación de proteger a las madres cabeza de familia, para lo cual, entre otras cosas, debe implementar medidas de política pública tendientes a compensar, aliviar y hacer menos gravosas las cargas propias del sostenimiento de un núcleo familiar. En últimas, las instituciones públicas están llamadas a velar por el desarrollo libre y pleno de las madres cabeza de familia⁵¹.

Asimismo, también se ha reconocido que la protección a la madre cabeza de familia busca preservar las condiciones dignas de sus hijos y de las personas que dependen de ella, pues es lógico que la protección a estas mujeres repercute directamente en el bienestar de los miembros de su familia⁵².

19. Entonces, es claro que la Sala se encuentra frente a una situación en la que la acción de tutela presentada por Yine Tordecilla Torreglosa es procedente, pues es una persona que deriva su único sustento de la labor que ejerce, hace más de 21 años, como comerciante informal y, además, es una madre cabeza de familia, de cuya producción económica derivan su sustento dos hijos menores de edad.

20. Por ello, se advierte que, en las circunstancias anteriormente descritas, resulta desproporcionado exigirle a la accionante que acuda al medio de control de reparación directa y, por lo tanto, este no es idóneo ni eficaz para proteger los derechos fundamentales alegados.

21. Por otra parte, para la Sala es claro que, la accionante también dispone de la acción de reparación directa para que se declare la responsabilidad administrativa por los supuestos excesos perpetrados por la Fuerza Pública que atentaron contra su dignidad humana. Sin embargo, esta alternativa no es eficaz para la protección del referido derecho fundamental. Lo anterior, por cuanto la accionante: (i) es una persona que se encuentra en situación de vulnerabilidad, (ii) tiene a cargo su núcleo familiar, y (iii) carece de otros ingresos económicos distintos a los percibidos en su oficio de vendedora ambulante. De modo que, valoradas en conjunto las circunstancias particulares de la accionante, puede concluirse que

no se encuentra en la capacidad de sobrellevar un proceso ante un juez administrativo para resolver su controversia, por lo cual se justifica la intervención de fondo del juez constitucional.

22. Las consideraciones expuestas previamente dan cuenta del cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela bajo examen. En consecuencia a continuación se mostrará cómo la Corte ha resuelto la tensión constitucional existente entre el deber de proteger el espacio público y los derechos fundamentales de los vendedores ambulantes que lo ocupan.

Las medidas de protección del espacio público deben respetar la confianza legítima y los derechos al trabajo y al mínimo vital de los comerciantes informales

23. El artículo 82 superior establece el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público. No obstante, su ejercicio tiene límites consagrados en la Constitución, principalmente en los postulados de la confianza legítima, el trabajo y el mínimo vital. En casos de ocupación indebida del espacio público por parte de comerciantes informales, cualquier política dirigida a recuperar dichos lugares, debe adelantarse con plena observancia de los imperativos constitucionales tendientes a proteger a las personas en situación de vulnerabilidad con ocasión de su contexto socioeconómico, y las disposiciones que garantizan las expectativas legítimas y el mínimo vital⁵³.

24. En amplia y reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha delimitado el alcance del deber estatal de conservación del espacio público en casos de presencia de comerciantes informales. Se ha precisado, en términos generales, que las autoridades no pueden interrumpir arbitrariamente la actividad económica de un comerciante informal que ocupa el espacio público, en perjuicio de su confianza legítima⁵⁴ y los derechos al trabajo y al mínimo vital⁵⁵, lo que supone crear una política de recuperación del espacio público que integre alternativas de reubicación adecuadas.

25. La confianza legítima ha sido la vía constitucional más utilizada por este Tribunal para armonizar la obligación de preservar el espacio público con los derechos fundamentales de los vendedores informales. En numerosas oportunidades, la Corte ha amparado los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de los afectados y ha ordenado su inclusión en un plan de reubicación, si se comprueba que sus conductas comerciales se han desarrollado en

el espacio público, bajo el consentimiento expreso de la administración, con la expedición de permisos u otras actuaciones tácitas de las autoridades que así lo demuestren⁵⁶.

26. Asimismo, esta Corporación ha destacado que los cambios generados por las autoridades en ejecución de los planes de restitución del espacio público ocupado por los trabajadores informales vulneran el principio de confianza legítima cuando: (i) ocurren de modo intempestivo; (ii) suceden sin que haya mediado previo aviso y/o trámite administrativo bajo el cumplimiento de la garantía fundamental del debido proceso; y, (iii) no se evalúan cuidadosamente las circunstancias que rodean la situación concreta de las personas dedicadas al comercio informal involucradas y la administración se abstiene de adoptar trámites indispensables para ofrecerles alternativas de subsistencia⁵⁷.

27. El alcance de esta regla jurisprudencial ha sido matizado para los casos que conciernen a la ejecución de medidas de protección del espacio público por razones de seguridad y orden público. Por ejemplo, en la Sentencia T-465 de 2006⁵⁸, esta Corporación analizó si la Alcaldía de Arauca desconoció el principio de confianza legítima y vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y al debido proceso de unos vendedores ambulantes por desalojarlos sin un procedimiento previo del parque Simón Bolívar de dicho municipio, como consecuencia de la necesidad de asegurar la seguridad y el orden público luego de un atentado que ocurrió en ese lugar.

A fin de resolver el asunto, la Sala de Revisión precisó que, si bien para el caso concreto se pretermitió el deber de disposición de alternativas económicas a los vendedores afectados como requisito previo a la ejecución de políticas de recuperación del espacio público, esa omisión estuvo justificada en el cumplimiento de la obligación legal de la administración municipal de preservar la seguridad y el orden público luego de su afectación por el atentado. En tal sentido, esta Corporación sostuvo:

“el Alcalde municipal estaba habilitado para que, en ejercicio de sus competencias, adelantara todas las acciones propias del ejercicio de la facultad de policía, destinadas al mantenimiento de la integridad y tranquilidad ciudadanas luego del grave atentado, entre ellas la prohibición del ejercicio del comercio informal en la zona afectada. Sin embargo, como esta decisión afectaba los intereses y derechos constitucionales de los accionantes, debía estar acompañada de planes y programas que sirvieran de alternativa económica para

su digna subsistencia”.

No obstante, en ese caso se desestimó el amparo, porque durante el trámite de revisión se comprobó que luego de la recuperación del espacio público, la administración municipal dispuso de alternativas económicas para los afectados con la restitución del parque, entre ellas, el ofrecimiento de créditos, la reubicación de los vendedores en un sector aledaño y la vinculación laboral de los demandantes en la empresa de servicios públicos del municipio, específicamente en actividades de aseo.

28. Con base en lo expuesto, se concluye que las autoridades tienen la potestad constitucional de adelantar medidas orientadas a recuperar el espacio público con miras a proteger el orden público y la seguridad, pero tales medidas deben (i) respetar la confianza legítima de los afectados y, en consecuencia, (ii) estar seguidas de acciones encaminadas a garantizar el derecho al trabajo y al mínimo vital de los vendedores informales que van a ser desalojados del sector, de modo tal que puedan contar con otra alternativa económica, laboral o de reubicación.

29. Con base en esta regla jurisprudencial la Sala determinará en el caso concreto si, en esta oportunidad, la Alcaldía de Cartagena vulneró los derechos fundamentales de la accionante. A continuación, se analizará el cumplimiento del deber de respeto de la Policía hacia la dignidad y el debido proceso de los particulares y, en particular, se precisará el estándar probatorio para evaluar las acusaciones de agresión formuladas en contra de los miembros de la Fuerza Pública.

30. El objetivo constitucional de la Policía Nacional está enmarcado en la actividad de policía, desarrollada a través de acciones eminentemente preventivas, dirigidas al manejo del orden público y, de manera particular, al logro de la convivencia entre las personas y de la seguridad pública⁵⁹. El artículo 218 superior determina que esta institución es un “cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz”.

31. La actividad de policía, por involucrar derechos y libertades de las personas, está sometida de forma estricta al principio constitucional de legalidad. Esto quiere decir que cualquier actuación de los miembros del cuerpo uniformado de Policía, debe estar sustentada

en un motivo determinado previsto específicamente en las normas de policía que autorizan el ejercicio de la coerción. De no presentarse tal motivo en la realidad fáctica, se estaría frente a una vulneración del derecho al debido proceso de los ciudadanos y a un abuso policial⁶⁰.

32. Asimismo, el ejercicio de la actividad de policía debe prever respuestas proporcionales ante las situaciones que pongan en peligro o afecten el orden público. Por ello, las autoridades policivas deben garantizar que todos sus agentes respeten la dignidad humana de las personas⁶¹.

33. De conformidad con lo expuesto, las medidas para preservar el orden público y la convivencia, que son propias de la actividad de policía, deben desarrollarse bajo la observancia estricta del principio de legalidad y el criterio de proporcionalidad, con miras a evitar la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la dignidad humana de las personas afectadas con la medida.

34. Bajo esa perspectiva, en la Sentencia T-772 de 2003⁶², la Sala Tercera de Revisión se ocupó de una tutela interpuesta por un vendedor ambulante contra la Policía Metropolitana de Bogotá, por cuanto en un operativo de recuperación de espacio público fue afectado en la medida que los agentes lo insultaron “con toda clase de palabras soeces y ultrajantes”, luego de lo cual lo despojaron de sus elementos de trabajo y lo detuvieron arbitrariamente en una Unidad Permanente de Justicia (UPJ).

Para resolver el asunto, la Sala, de manera preliminar, se pronunció sobre el estándar probatorio desde el cual se deben evaluar las acusaciones formuladas por los particulares en contra de los miembros de la Fuerza Pública, en el sentido de que han sido víctimas de abusos por parte de éstos. Al respecto, sostuvo:

“Por la facilidad con la cual los derechos individuales pueden ser lesionados mediante el ejercicio arbitrario del poder coercitivo estatal -razón que ha llevado históricamente a la creación y ejecución de claras normas limitantes de tal poder-, es justo que no se imponga a las potenciales víctimas de un abuso policivo el deber de comprobar en forma estricta los hechos que consideran han lesionado sus derechos y garantías fundamentales; después de que tales víctimas hayan presentado una versión consistente y creíble de los hechos, aportando las pruebas que estén a su alcance, dicha carga debe recaer, en estos casos, sobre los funcionarios o instituciones contra quienes se formula la acusación de maltrato,

quienes quedarán, por ende, obligados a aportar ante el juez o funcionario de conocimiento todas las pruebas necesarias para acreditar la legalidad de su proceder”.

Al analizar el caso concreto, esta Corporación precisó que, ante el silencio de las autoridades durante el trámite de revisión en relación con las acusaciones de maltrato formuladas por el actor y, en la medida en que se constató que no existió decisión policiva previa para el decomiso y que la detención fue arbitraria, las actuaciones policivas estuvieron al margen de la legalidad, proporcionalidad y respeto integral de la dignidad y la libertad de las personas.

35. Esta Sala reitera la posición adoptada en dicha providencia, en virtud de la cual se aligera la carga de probar de forma acabada y completa el abuso policial, pues resulta desproporcionado exigir siempre la prueba directa de la violencia policial. Asimismo, es posible precisar que, cuando una persona reclame protección judicial respecto de un acto de abuso policial, tiene la carga de despertar una mínima duda razonable sobre la ocurrencia de la agresión, lo cual puede hacerse, incluso, por medio sumario o de indicios. Esos criterios básicos trasladan prima facie la carga probatoria en el otro extremo de la controversia, quien tendría que demostrar que la actuación no vulneró derechos fundamentales. Y si la parte demandada no satisface adecuadamente esa carga, entonces debe tenerse por cierto que hubo un abuso policial.

36. En esa perspectiva, el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991⁶³, establece la presunción de veracidad de los hechos presentados en la solicitud de amparo, ante la negligencia u omisión de las entidades accionadas de presentar los informes requeridos por el juez de tutela, en los plazos otorgados por el mismo.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la presunción de veracidad está prevista como un instrumento para sancionar el desinterés o negligencia de la autoridad pública o el particular contra quien se ha interpuesto la acción de tutela, en aquellos eventos en los que el juez requiere cierta información. Además, esta presunción encuentra justificación en la necesidad de resolver con prontitud sobre las acciones de tutela, dado que están de por medio derechos fundamentales, así como la obligatoriedad de las providencias judiciales⁶⁴.

37. En suma, a pesar de la flexibilidad de los medios probatorios que se acepta en este tipo de casos, ella no implica necesariamente que la carga de la prueba siempre corresponda a la

Policía. De un lado, no basta con que una persona afirme simplemente haber sido agredida por los agentes de la Fuerza Pública para que se tenga por cierto el hecho, se requiere un mínimo de elementos de juicio que se determinarán en el marco de lo razonable para cada caso; y, de otro lado, la carga de la prueba sólo podría invertirse si hay, al menos, indicios básicos de la agresión. En ese orden de ideas, en los casos en que una persona solamente presente afirmaciones sobre un trato indigno por parte de la Policía, pero ni siquiera aporte indicios u otros elementos de fácil consecución, no resulta válido radicar exclusivamente en cabeza de la parte demandada la carga de probar que no hubo abuso.

38. Con base en las consideraciones expuestas, la Sala pasa a resolver el caso concreto.

Caso concreto

39. La accionante señaló que el 9 de febrero de 2020, durante un operativo realizado en la Plaza de la Trinidad del barrio Getsemaní de Cartagena, fue agredida física y verbalmente por el Grupo de Operaciones Especiales (GOES) de la Policía Metropolitana, el cual le impidió continuar con su negocio de venta ambulante de comidas rápidas.

En particular, relató que los vendedores ambulantes que laboraban ese día en la Plaza de la Trinidad, fueron “golpeados, humillados y sometidos mediante armas químicas o gases tóxicos empleados por el escuadrón GOES”⁶⁵. A su vez, indicó que luego de los excesos de la Fuerza Pública, se dispuso el cierre total de dicho lugar con vallas.

Asimismo, precisó que durante el cierre temporal de la Plaza de la Trinidad no fue reubicada por la Alcaldía Distrital de Cartagena, a pesar de contar con el permiso de dicha autoridad para desarrollar la actividad de venta ambulante de comidas rápidas.

40. En el presente caso, las pruebas revelaron que la Plaza de la Trinidad estuvo cerrada desde el 9 de febrero de 2020 hasta el 8 de marzo siguiente, sin que durante ese lapso la Alcaldía de Cartagena le hubiese ofrecido alternativas de reubicación a la accionante. Además, se constató que la demandante actualmente labora con su venta ambulante de comidas rápidas en dicha locación, luego de la apertura gradual de la economía derivada de la pandemia por coronavirus (COVID-19).

En estos términos, como cuestión preliminar, la Sala concluyó que en el presente asunto

operó el fenómeno de la carencia actual de objeto bajo la forma de un daño consumado, debido a que la razón por la cual se presentó la acción (cerramiento de la Plaza de la Trinidad) desapareció, la accionante trabaja actualmente en dicho lugar y no se detectaron requerimientos que justificaran proferir órdenes para garantizar los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de la accionante.

41. No obstante, la Corte no puede ignorar la conducta de la Alcaldía Distrital de Cartagena y, para evitar que estos hechos se repitan, se pronunciará de fondo sobre el desconocimiento del principio de confianza legítima y la vulneración de los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de la accionante.

42. En las consideraciones generales de esta providencia, esta Sala expuso que las autoridades tienen la potestad constitucional de adelantar actuaciones orientadas a recuperar el espacio público con miras a proteger el orden público y la seguridad, pero tales medidas deben: (i) respetar la confianza legítima de los afectados y, en consecuencia, (ii) estar seguidas de acciones encaminadas a garantizar la continuidad del derecho al trabajo y al mínimo vital de los vendedores informales que van a ser desalojados del sector, de modo tal que puedan contar con otra alternativa económica, laboral o de reubicación.

43. En este caso, la actuación de la Policía Metropolitana de Cartagena, en relación con el cerramiento de la Plaza de la Trinidad, se encontraba legitimada en razón a su deber constitucional de lograr la convivencia entre las personas y mantener la seguridad pública. Además, la realización del operativo de protección del espacio público se fundamentó en las peticiones presentadas por las autoridades -Concejo y Alcaldía Distrital- y la propia comunidad del barrio Getsemaní, respecto de la necesidad de tomar medidas urgentes para restablecer el orden público. Era de público conocimiento que en dicha plaza ocurrían sucesos peligrosos para la convivencia pacífica como el abuso de alcohol y sustancias alucinógenas por transeúntes a todas horas del día y la noche, se habían presentado denuncias sobre la utilización del espacio público para la realización de actos íntimos que afecta principalmente a la población infantil del barrio y se tenían datos certeros de la inseguridad que aquejaba la zona. Sin duda, la gravedad de los sucesos ameritaba una intervención urgente de las autoridades públicas para salvaguardar los derechos de los vecinos, en especial, de los menores de edad que habitan esa localidad.

44. Por ello, no fue un plan que permitiera tomar medidas previas en cuanto al ofrecimiento de alternativas económicas para los vendedores ambulantes, pues no se trató de en un operativo de desalojo de comerciantes informales por la ocupación del espacio público, sino que consistió en una respuesta inmediata a un pedido urgente de las autoridades distritales y de la comunidad de intervenir para salvaguardar la seguridad y tranquilidad del barrio. En esa medida, si bien la Alcaldía Distrital de Cartagena pretermitió el deber de disposición de alternativas económicas como requisito previo a la ejecución de la medida de protección del espacio público, esta omisión estuvo justificada por la necesidad de preservar la convivencia y la seguridad en el sector de Getsemaní.

45. No obstante, la omisión posterior de la Alcaldía Distrital de Cartagena sí desconoció el principio de confianza legítima y vulneró los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de la accionante, en tanto no le ofreció alternativas económicas para menguar los efectos nocivos de la ejecución de la medida de protección ejecutada por la Policía. En efecto, de acuerdo con los hechos narrados por la actora en el trámite de revisión de la presente acción de tutela, es vendedora de comidas rápidas en la Plaza de la Trinidad desde hace 21 años y con la aquiescencia de la administración distrital⁶⁶ -pues cuenta con permiso para hacerlo-. Además, gracias al ingreso que percibe por su trabajo, sostiene económicamente a su núcleo familiar y requiere de su trabajo diario para generar la fuente de ingresos que requiere para vivir.

46. En este punto, resulta pertinente traer a colación que el principal motivo por el que los jueces de instancia decidieron declarar improcedente la acción de tutela, radicó en que la accionante no aportó prueba tendiente a demostrar la confianza legítima en la ocupación del espacio público. Sin embargo, esta Sala constató que el permiso otorgado por la administración pública para la venta ambulante de comidas rápidas en la Plaza de la Trinidad sí fue adjuntado por la actora al escrito de tutela.

47. Por ello, la Sala hace un llamado de atención a los jueces de instancia – Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Cartagena y Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Control de Garantías de la misma ciudad-, para que realicen un examen juicioso de los hechos y las pruebas aportadas por los peticionarios en cada caso en particular, con el fin de poder determinar claramente si resulta posible o no, la protección de sus derechos fundamentales.

48. Asimismo, también es pertinente realizar un llamado de atención a los jueces de instancia referidos, en tanto desconocieron la reiterada jurisprudencia constitucional que ha aplicado el principio de confianza legítima para proteger a los vendedores ambulantes afectados por cambios intempestivos de las autoridades que pueden ponerlos en situaciones que vulneren sus derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo.

49. En virtud de lo anterior, esta Sala revocará el fallo de segunda instancia proferido el 27 de marzo de 2020 por el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Cartagena, que confirmó la sentencia de primera instancia dictada por el Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Cartagena el 2 de marzo de 2020, en cuanto declaró la improcedencia del amparo respecto de los derechos al trabajo y al mínimo vital de la señora Yine Tordecilla Torreglosa y, de conformidad con lo dispuesto en la parte considerativa de esta providencia, declarará la carencia actual de objeto por existencia de un daño consumado.

50. No obstante, prevendrá a la Alcaldía Distrital de Cartagena para que, en lo sucesivo se abstenga de incurrir en las actuaciones que le dieron origen a la presente acción de tutela, ya que debió ofrecer a la señora Yine Tordecilla Torreglosa un plan de reubicación u otro tipo de alternativa económica que, de forma cierta, permanente, adecuada y oportuna, le permitiera contrarrestar los efectos nocivos de la medida transitoria ejecutada, en tanto su subsistencia y la de su familia dependía de las ventas informales que a diario llevaba a cabo en la Plaza de la Trinidad. Al respecto, debe recordarse que la accionante es madre cabeza de familia, de cuya producción económica derivan su sustento dos hijos menores de edad.

En consecuencia, en situaciones como la ocurrida con la accionante, se deben ofrecer planes de reubicación u otro tipo de alternativas económicas, pues la generación permanente de ingresos es fundamental para proteger el mínimo vital de los vendedores ambulantes y sus núcleos familiares.

51. Ahora bien, en relación con la vulneración del derecho fundamental a la dignidad humana por parte de los agentes de la Policía, en el expediente no existe ningún elemento objetivo que permita concluir que realmente existieron las agresiones señaladas por la accionante.

52. Aunque la actora aportó un video durante el trámite de revisión que supuestamente demostraba los hechos de violencia ocurridos, lo cierto es que dicha prueba corresponde a

un reportaje de “Noticias 6: 25 Somos Cartagena”, con una duración de 2 minutos 26 segundos, en el que se narra el cierre de la Plaza de la Trinidad el 9 de febrero de 2020, pero en ningún momento se mencionan hechos violentos perpetrados por la Fuerza Pública en contra de los vendedores ambulantes o de la demandante⁶⁷.

A su vez, la accionante adjuntó notas periodísticas de diferentes medios de comunicación en las que se hace referencia al cierre temporal de la Plaza de la Trinidad, pero no a las agresiones perpetradas por la Policía Metropolitana de Cartagena durante el operativo⁶⁸.

53. Por otra parte, si bien podría tenerse como prueba indiciaria, la carta abierta a la opinión pública que la accionante anexó al escrito de tutela, en la que algunos comerciantes del sector señalan que en el operativo realizado la Policía de Cartagena procedió a “desalojar a todas las personas que se encontraban en la plaza utilizando armas biológicas como gases letales, sometiendo la voluntad de los ciudadanos”⁶⁹, lo cierto es que este documento no tiene el mérito probatorio para endilgar una responsabilidad directa de la Policía en relación con la vulneración del derecho fundamental a la dignidad humana de la accionante, pues los hechos narrados en dicha carta no refieren una situación particular de agresión en contra de la señora Yine Tordecilla Torreglosa.

54. Adicionalmente, durante el trámite de revisión, la accionante adujo que, debido a los hechos ocurridos, “con fecha 14 de febrero del 2020, elevé un derecho de petición a la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO para que de manera inmediata, abriera proceso de investigación contra los oficiales que intervinieron durante el operativo”⁷⁰. Sin embargo, al analizar la copia de las peticiones referidas, la Sala no observa que contengan lo señalado por la accionante, pues en las mismas únicamente se solicita un acompañamiento de esos entes de control para la defensa de sus derechos al trabajo y al mínimo vital, así como para la protección de la confianza legítima para la continuidad de las ventas informales en la plaza en comento.

55. Entonces, de los hechos probados no es posible determinar, la ocurrencia de agresiones en contra de la accionante. Además, la respuesta ofrecida por la Policía Metropolitana de Cartagena fue enfática en señalar que, durante el cierre de la Plaza de la Trinidad, no se presentaron agresiones ni enfrentamientos físicos y, además, certificó que durante el operativo no participó el Grupo de Operaciones Especiales (GOES) de la Policía Metropolitana,

que la ciudadana mencionó a lo largo del proceso.

En efecto, mediante oficio N° S-2020-008765-MECAR del 20 de febrero de 2020, el Subteniente Santiago Ovalle, como Comandante del Grupo Operaciones Especiales de la Policía Metropolitana de Cartagena, manifestó que dicho grupo “en ningún momento realizó este procedimiento, ni tampoco ha utilizado armas químicas o gases tóxicos como se manifiesta”. En esos mismos términos, a través de oficio N° S-2020-008546-MECAR del 19 de febrero de 2020, la Mayor Carolina Aladino Gallego, Jefe del Centro Automático de Despacho, indicó que “verificada la base de datos del Sistema de Seguimiento y Control de Atención de Casos SECAD en la fecha 09/02/2020, no se encontró anotación del procedimiento policial dónde intervino el grupo GOES en la plaza de la trinidad”⁷¹.

Asimismo, la Alcaldía Distrital de Cartagena destacó que la diligencia fue llevada a cabo sin violencia y el presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio Getsemaní informó a esta Corporación que no recibió quejas o denuncias respecto de los supuestos hechos violentos o situaciones narradas por la tutelante, aunque no estuvo presente en el lugar durante el operativo.

56. Si bien la accionante asegura que los supuestos actos perpetrados por la Policía Metropolitana de Cartagena vulneraron su derecho fundamental a la dignidad humana, en realidad no existe un indicio para concluir que este derecho fue afectado por la Fuerza Pública. Además, en aplicación de la regla mencionada en el fundamento jurídico 35 de esta providencia, por la simple manifestación de la accionante no es posible trasladar la carga probatoria a la Policía, que aportó información detallada sobre la forma en la que realizó el cierre de la Plaza de la Trinidad y además contravirtió varias de las afirmaciones de la demandante sobre los detalles de la situación. En vista de la insuficiencia probatoria, esta Sala procederá a negar la protección constitucional solicitada al respecto.

57. No obstante, la Sala considera necesario precisar que, cuandoquiera que un agente de Policía hace uso indebido de la coerción estatal que le ha sido confiada respecto de un ciudadano, éste tiene la oportunidad de acudir a las autoridades judiciales y de control para efectos de obtener la protección de sus derechos y el resarcimiento del daño que se haya causado. Así, los funcionarios o agentes de la policía que incurran en ilegalidades o arbitrariedades estarán sujetos a distintos tipos de responsabilidad –civil, penal y

disciplinaria-, que pueden confluir frente a una misma actuación irregular. Por ello, la accionante se encuentra facultada para presentar las denuncias que considere pertinentes con miras a que las entidades competentes investiguen los hechos ocurridos en la Plaza de la Trinidad el 9 de febrero de 2020 y establezcan las responsabilidades directas a las que haya lugar.

Conclusiones y órdenes por proferir

58. La Sala debió estudiar si las autoridades accionadas vulneraron los derechos fundamentales a la dignidad humana, al trabajo y al mínimo vital de la accionante y desconocieron la garantía del principio de confianza legítima, con ocasión de un operativo de protección del espacio público en el que se llevó a cabo el cerramiento de la Plaza de la Trinidad del Barrio Getsemaní, donde la actora ejercía la venta ambulante de comidas rápidas.

59. En esta oportunidad se encontraron acreditados los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela de legitimación por activa y pasiva, inmediatez y subsidiariedad. En particular, la Sala concluyó que el mecanismo ordinario con el que cuenta la accionante no es idóneo ni eficaz. Esto, debido a que la peticionaria: (i) es una persona que deriva su único sustento de la labor que ejerce, hace más de 21 años, como comerciante informal; (ii) se encuentra en situación de vulnerabilidad, debido a su actividad en la economía informal y a la precariedad de las condiciones laborales; (iii) tiene a cargo cinco personas, de las cuales dos son menores de edad; y (iv) es responsable de sostener a su núcleo familiar de manera permanente, en la medida en que estos conviven bajo su protección y, asimismo, se benefician de la actividad informal de venta de comidas rápidas en la Plaza de la Trinidad.

60. Asimismo, la Sala sostuvo que la Alcaldía Distrital de Cartagena sí desconoció el principio de confianza legítima y vulneró los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital de la accionante, en tanto no le ofreció alternativas económicas para menguar los efectos nocivos de la ejecución de la medida de protección ejecutada por la Policía en la Plaza de la Trinidad. No obstante, decidió declarar la carencia actual de objeto por daño consumado, debido a que la razón por la cual se presentó la acción (cerramiento de la Plaza de la Trinidad) desapareció, ella se encuentra actualmente trabajando en dicho lugar y no se detectaron requerimientos que justificaran proferir órdenes para garantizar los derechos fundamentales

al trabajo y al mínimo vital de la accionante.

61. Sin embargo, aun cuando declaró la carencia actual de objeto, la Sala previno a la Alcaldía Distrital de Cartagena para que, en lo sucesivo, se abstenga de incurrir en las actuaciones que le dieron origen a la presente acción de tutela, ya que, en situaciones como la ocurrida con la accionante, se deben ofrecer planes de reubicación u otro tipo de alternativas económicas que, de forma cierta, permanente, adecuada y oportuna, permitan contrarrestar los efectos nocivos de la medida ejecutada, aún si el desalojo tiene límites temporales, pues la generación permanente de ingresos es fundamental para proteger el mínimo vital de los vendedores ambulantes y sus núcleos familiares.

62. De otra parte, consideró que no existían indicios para concluir que la Policía Metropolitana de Cartagena vulneró el derecho fundamental a la dignidad humana de la accionante. Al respecto, precisó que no era posible trasladar la carga probatoria a la Policía, pues mientras se tiene solo el dicho de la accionante, la entidad aportó información detallada sobre la forma en la que realizó el cierre de la Plaza de la Trinidad y además controvertió varias de las afirmaciones de la demandante sobre los detalles de la situación.

63. En consecuencia, la Sala revocará el fallo de segunda instancia dictado el 27 de marzo de 2020 por el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Cartagena, que confirmó la sentencia de primera instancia dictada por el Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Cartagena el 2 de marzo de 2020, en cuanto declaró la improcedencia del amparo solicitado por la señora Yine Tordecilla Torreglosa. En su lugar, declarará la carencia actual de objeto por la existencia de un daño consumado en relación con los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital y negará la protección del derecho fundamental a la dignidad humana.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo de segunda instancia dictado el 27 de marzo de 2020 por el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Cartagena, que confirmó la sentencia de primera instancia dictada por el Juzgado Segundo Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Cartagena el 2 de marzo de 2020, en cuanto declaró la improcedencia del amparo solicitado por la señora Yine Tordecilla Torreglosa. En su lugar, DECLARAR la carencia actual de objeto por la existencia de un daño consumado en relación con los derechos fundamentales al trabajo y al mínimo vital y NEGAR la protección del derecho fundamental a la dignidad humana.

Segundo.- PREVENIR a la Alcaldía Distrital de Cartagena para que, en lo sucesivo, se abstenga de incurrir en las actuaciones que le dieron origen a la presente acción de tutela, ya que debió ofrecer a la señora Yine Tordecilla Torreglosa un plan de reubicación u otro tipo de alternativa económica que, de forma cierta, permanente, adecuada y oportuna, le permitiera contrarrestar los efectos nocivos de la medida transitoria ejecutada, en tanto su subsistencia y la de su familia dependía de las ventas informales que a diario llevaba a cabo en la Plaza de la Trinidad.

En consecuencia, en situaciones como la ocurrida con la accionante, se deben ofrecer planes de reubicación u otro tipo de alternativas económicas, pues la generación permanente de ingresos es fundamental para proteger el mínimo vital de los vendedores ambulantes y sus núcleos familiares.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 La actora adjuntó copia del registro único de vendedora ambulante, en el cual consta que en el año 2018 vendía comidas en la Plaza de la Trinidad. Folio 5, expediente digital.

2 Folio 1, ibidem.

3 La accionante anexó una carta abierta a la opinión pública, suscrita el 25 de febrero de 2020 por comerciantes del sector, en la que denuncian los hechos ocurridos el 9 de febrero y piden que les permitan trabajar. En dicho documento se indica que la Policía de Cartagena procedió a “desalojar a todas las personas que se encontraban en la plaza utilizando armas biológicas como gases letales, sometiendo la voluntad de los ciudadanos”. Folios 13 a 15, ibidem.

4 La actora anunció como anexo de la acción de tutela un “cd con video de los actos violatorios incurridos en la plaza de la trinidad” (folio 4, ibidem). Sin embargo, tal y como se observa en el acta individual de reparto, tal prueba no fue suministrada por la accionante. Folio 6, ibidem.

5 Folio 7, ibidem.

6 Escrito del 24 de febrero de 2020. Folios 97 a 103, ibidem.

7 El Secretario del Interior y Convivencia Ciudadana adjuntó una constancia expedida por la Policía Metropolitana de Cartagena, en la cual se indica que “verificada la base de datos del Sistema de Seguimiento y Control de Atención del Casos SECAD en la fecha 09/02/2020, no se encontró anotación del procedimiento policial dónde intervino el grupo GOES en la plaza de la trinidad.” Folio 47, ibidem.

8 Folio 103, ibidem.

9 Con la contestación se anexó copia del acta del Consejo de Seguridad realizado el 12 de febrero de 2020.

10 Escrito del 20 de febrero de 2020. Folios 20-21 del expediente digital.

11 Al respecto, adjuntó copia de una petición presentada por parte de la Junta de Acción Comunal del Barrio Getsemaní ante el Alcalde Distrital de Cartagena, que expone la situación de inseguridad del barrio y solicita tomar medidas correctivas. Folios 23 a 25 del expediente digital.

12 Escrito del 25 de febrero de 2020. Folios 104-105 del expediente digital.

13 Folio 104, ibidem.

14 Folio 105, ibidem.

15 Folios 149 a 154.

16 Folios 173 a 176.

17 Para proceder con el estudio del expediente, el despacho de la Magistrada sustanciadora ingresó a la plataforma SIICOR, pues los archivos fueron enviados por el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Cartagena por vía electrónica. Sin embargo, al momento de revisar la documentación, se evidenció que el expediente estaba incompleto, pues solamente fueron remitidos: (i) el escrito de tutela, (ii) el fallo de primera instancia y (iii) el fallo de segunda instancia. Al comunicar tal inconveniente a la Secretaría General de esta Corporación, dicha dependencia constató que la Oficina de Sistemas de la Corte no había insertado en la plataforma SIICOR todos los documentos que conforman el expediente. Sin embargo, luego de cargarlos, el despacho observó que aún faltaban piezas procesales tales como (i) el auto admisorio de la demanda, (ii) las pruebas anexas a la acción de tutela, y (iii) la contestación de las autoridades accionadas con sus respectivos soportes probatorios, entre otros documentos.

18 El escrito fue recibido vía correo electrónico. Consta de 3 folios y fue incorporado al expediente digital.

19 El documento consta de 4 folios.

20 Folio 2 del escrito presentado por la Alcaldía Mayor de Cartagena

21 La Alcaldía de Cartagena anexó un certificado del 3 de marzo de 2021, donde consta que la señora Yine Tordecilla Torreglosa cuenta con permiso para vender comidas rápidas en la Plaza de la Trinidad.

22 Folio 3 del escrito.

23 El Decreto 0433 del 2 de marzo de 2020 consta de 4 folios y se incorporó al expediente digital.

24 El escrito consta de 23 folios.

25 Folio 1 del documento, expediente digital.

26 Folio 11 del escrito, expediente digital.

27 Mediante oficio N° S-2020-008765-MECAR del 20 de febrero de 2020, el Subteniente Santiago Ovalle, como Comandante del Grupo Operaciones Especiales de la Policía Metropolitana de Cartagena, manifestó que dicho grupo “en ningún momento realizó este procedimiento, ni tampoco ha utilizado armas químicas o gases tóxicos como se manifiesta”. En esos mismos términos, a través de oficio N° S-2020-008546-MECAR del 19 de febrero de 2020, la Mayor Carolina Aladino Gallego, Jefe del Centro Automático de Despacho, indicó que “verificada la base de datos del Sistema de Seguimiento y Control de Atención de Casos SECAD en la fecha 09/02/2020, no se encontró anotación del procedimiento policial dónde intervino el grupo GOES en la plaza de la trinidad.” Folios 3 y 4 de los anexos del escrito de contestación.

29 Folio 14 del escrito contentivo de la contestación presentada por la Policía Metropolitana de Cartagena.

30 Acta de la mesa de trabajo realizada el 19 de febrero de 2020. Folio 31 de los anexos que acompañan el escrito de contestación.

31 El escrito consta de 38 folios y se incorporó al expediente digital.

32 Folio 3 del escrito, expediente digital.

33 La actora adjuntó copia de las peticiones presentadas el 14 y el 26 de febrero ante la Procuraduría y Defensoría Regionales, las cuales cuentan con sello de recibido. A través de dichos escritos, la demandante denunció que nunca fue notificada del cierre de su lugar de trabajo y pidió un acompañamiento para la defensa de sus derechos al trabajo y al mínimo vital, así como para la protección de la confianza legítima. Sin embargo, en dichos documentos no se observa que la accionante hubiese solicitado la apertura de investigaciones en contra de los miembros de la Policía Metropolitana de Cartagena. Folios 11-14 de la contestación.

34 El video aportado fue incorporado al expediente digital. La accionante también adjuntó notas periodísticas de diferentes medios de comunicación en las que se hace referencia al cierre temporal de la Plaza de la Trinidad, pero no a las supuestas agresiones perpetradas por la Policía Metropolitana de Cartagena durante el operativo. Folios 15-24 de la contestación.

35 El escrito que contiene la respuesta de la Junta de Acción Comunal consta de 1 folio y forma parte del expediente electrónico.

36 En cumplimiento de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015 -Reglamento Interno-, el cual señala: “Pruebas en revisión de tutelas. Con miras a la protección inmediata y efectiva del derecho fundamental vulnerado y para allegar al proceso de revisión de tutela elementos de juicio relevantes, el Magistrado sustanciador, si lo considera pertinente, decretará pruebas. Una vez se hayan recepcionado, se pondrán a disposición de las partes o terceros con interés por un término no mayor a tres (3) días para que se pronuncien sobre las mismas, plazo durante el cual el expediente quedará en la Secretaría General.”

37 Sentencia T-533 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

38 Sentencia T-703 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

39 Sentencias T-585 de 2010, M.P. Humberto Sierra Porto, T-481 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos, T-319 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero, T-205A de 2018, M.P. Antonio José

Lizarazo Ocampo, T-379 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos, T-444 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-009 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, T-060 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo, SU-552 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

40 Sentencia T-311 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

41 Sentencia T-170 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

42 Sentencia T-576 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

43 Ibídem.

44 M.P. Álvaro Tafur Galvis. Reiterada en la Sentencia SU-522 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

45 Sentencia T-038 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

46 Sentencia T-481 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos.

47 Sentencia T-163 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

48 Sentencia T-607 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

49 Sentencia T-481 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

50 En la Sentencia T-244 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, esta Corporación explicó que la venta informal es una forma de precariedad laboral que pone al individuo en situación de vulnerabilidad, ya que se trata de trabajos mal remunerados, inexistencia de estabilidad laboral, falta de afiliación al sistema de seguridad social y de salud e ingresos fluctuantes que, en su conjunto, limitan la posibilidad de autodeterminación del individuo.

51 Sentencia C-184 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

52 Sentencia T-329 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

53 En la Sentencia C-211 de 2017, M.P. (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo, la Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 140, numeral 4, parágrafo 2 del Código Nacional de Policía y Convivencia en la que se solicitaba reconocer que los

vendedores ambulantes e informales gozaban de protección constitucional y, en esa medida, no podían simplemente recibir un tratamiento sancionatorio y represivo. En esa ocasión, la Corte condicionó las expresiones acusadas, en el entendido que cuando se trate de personas en situaciones de debilidad manifiesta o pertenecientes a grupos de especial protección que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, se encuentren protegidas por el principio de confianza legítima, no se les aplicarán las medidas correccionales de multa, decomiso o destrucción, hasta tanto se les haya ofrecido por las autoridades competentes programas de reubicación o alternativas de trabajo formal, en garantía de los derechos fundamentales al mínimo vital y al trabajo.

54 En relación con la aplicación del principio de confianza legítima, pueden observarse, entre otras, las Sentencias T-772 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-703 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-481 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa, T-067 de 2017, M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez, T-243 de 2019, M.P. Alberto Rojas Ríos y T-090 de 2020, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

55 En la Sentencia T-904 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte analizó el caso de un trabajador informal que se dedicaba al cuidado y lavado de carros en las calles de Cartagena, a quien las autoridades lo removieron de su lugar de trabajo con fundamento en el deber constitucional de preservación del espacio público. La Corte encontró que la autoridad demandada no había vulnerado la confianza legítima del actor porque él conocía que su actividad económica no era permitida en esa ubicación, pero tuteló sus derechos al trabajo y al mínimo vital bajo el argumento de que ese era su único medio de subsistencia digna, y no le habían ofrecido alternativas de reubicación o de empleo adecuadas.

56 Sentencias T-225 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffestein, T-372 de 1993, M.P. Jorge Arango Mejía, T-091 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara, T-578 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-115 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-438 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, SU-360 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero, SU-601A de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-465 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-773 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-895 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-067 de 2017, M.P. (e) Aquiles Arrieta Gómez y T-243 de 2019, M.P. Alberto Rojas Ríos. En todas esas providencias se recurrió al principio de confianza legítima para resolver la tensión entre el deber de preservar el espacio público y los derechos fundamentales al trabajo y al

mínimo vital de los comerciantes informales.

57 Sentencia T-231 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Reiterada en la Sentencia T-269 de 2020, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

58 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

59 Sentencia C-082 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

61 Ibidem.

62 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

63 “Presunción de veracidad. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”.

64 Sentencias T-1213 de 2005 y T-229 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Reiteradas en la Sentencia T-027 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido.

65 Folio 1, ibídem.

66 De conformidad con el Decreto 0184 del 17 de febrero de 2014, por medio del cual se dictan disposiciones tendientes a la protección del espacio público en Cartagena, la ocupación del espacio público para ventas informales es indebida, “salvo en los casos en que exista el debido permiso provisional expedido por la autoridad competente” (numeral 1º del artículo 5).

67 El video aportado por la accionante fue incorporado al expediente digital.

68 Folios 15-24 del escrito de contestación presentado por la accionante en el trámite de revisión.

69 Folios 13 a 15, expediente digital.

70 Folios 11-14 de la contestación.

71 Folios 3 y 4 de los anexos del escrito de contestación presentado por la Policía

Metropolitana de Cartagena.